

**DESPLAZADOS INTERNOS
FUERA DE LOS CAMPOS.
EL PAPEL DE LAS
AUTORIDADES LOCALES EN
COLOMBIA. ESTUDIO
COMPARADO EN BOGOTÁ
D.C. Y CALI**

Proyecto de Brookings – LSE
sobre Desplazamiento Interno

Mayo 2013

BROOKINGS

Desplazados Internos Fuera de los Campos. El papel de las autoridades locales en Colombia. Estudio comparado en Bogotá D.C. y Cali

By Roberto Vidal, Clara Atehortúa and Jorge Salcedo

Mayo 2013

PUBLICADO POR:
PROYECTO DE BROOKINGS – LSE
SOBRE DESPLAZAMIENTO INTERNO

Roberto Vidal. Profesor titular, Director del Grupo de Investigación Justicia Social de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana en Bogota D.C., Colombia.

Clara Atehortúa. Abogada, MA en Ciencias Políticas. Profesora y estudiante de doctoral de la Universidad del Rosario en Bogota D.C., Colombia.

Jorge Salcedo. Politólogo, investigador, asesor de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, estudiante doctoral de la Universidad del Rosario en Bogota D.C., Colombia.

Las fotos: © ICRC / Christoph von Toggenburg / Enero de 2010

Agradecimiento especial a Alma Caballero por su asistencia en la edición de este informe.

Tabla de Contenido

Resumen Ejecutivo.....	i
El desplazamiento interno en Colombia y la corresponsabilidad del Estado nacional y los gobiernos locales	1
Organización Institucional para los desplazados internos y las víctimas	2
Los casos de estudio	4
El papel de los gobiernos locales frente a los desplazados internos en Bogotá D.C.	8
Enfoque de las autoridades municipales para atender a la población víctima del desplazamiento forzado	8
Obstáculos para la atención de la población desplazada.....	10
Las mejores prácticas de los gobiernos locales en relación con la atención para el desplazamiento forzado	10
El papel de los gobiernos locales frente a los desplazados internos en Cali (Valle del Cauca).....	11
La dinámica del desplazamiento en Cali	11
Enfoque de las autoridades municipales para atender a la población víctima del desplazamiento forzado	13
Corresponsabilidad entre el Municipio de Cali y el Gobierno Nacional	14
Ventajas y desventajas de la atención focalizada y general para las víctimas del desplazamiento.....	15
La política pública para atención de víctimas del desplazamiento y el papel del Consejo Municipal	16
La reacción de las comunidades receptoras al arribo de los desplazados	17
La participación de las comunidades receptora y desplazada en las políticas públicas.....	17
Principales actores de la sociedad civil e internacionales.....	18
Los retos y “dolores de cabeza principales”	18
Los principales desafíos de protección y dificultades para la integración.....	19
Mejores prácticas aprendidas del pasado en el trabajo con población desplazada	20
Incentivos de los gobiernos locales para atender a las víctimas del desplazamiento	20
Conclusiones	21
Bibliografía.....	24

Resumen Ejecutivo

El desplazamiento forzado en Colombia es el resultado de un conflicto armado prolongado que afecta principalmente a poblaciones rurales que huyen hacia las ciudades en búsqueda de seguridad y atención. La migración forzada ha ejercido inmensa presión demográfica y humanitaria sobre un grupo de ciudades que han visto incrementada su población en cortos lapsos de tiempo.

En Colombia no se organizan campos de desplazados internos o de refugiados. Lo que ha existido son inmensas concentraciones de desplazados internos en zonas periféricas de las ciudades, caracterizadas por condiciones de extrema pobreza, precariedad en la vivienda y los servicios urbanos y delicadas condiciones de seguridad. Este estudio se ocupará de las relaciones entre los gobiernos locales y las comunidades de los desplazados en Bogotá, capital de Colombia y de la ciudad de Santiago de Cali, la tercera ciudad más poblada del país ubicada a 400 km. al Sur occidente de la capital.

Colombia está reorganizada en un régimen unitario, centralizado, con mecanismos de descentralización administrativa en municipios y departamentos, donde además existe la elección popular de gobernadores y alcaldes, lo que les confiere algún grado de autonomía política. La relación conflictiva entre la nación y las unidades territoriales se transmite en la política de desplazados, donde se discute la responsabilidad sobre su atención.

Desde 1997 hay un sistema institucional de atención a la población desplazada, con grandes problemas para su aplicación en los ámbitos locales. Entre 2009 y 2001 se emitieron normas para redistribuir las funciones entre la Nación y el territorio. La Corte Constitucional creó un certificado emitido por la Nación y el territorio, sobre el desempeño de las unidades territoriales en materia de atención a los desplazados internos.

Con la implementación de la política de justicia transicional que permite la desmovilización de los grupos armados, ha operado una lenta sustitución del sistema de atención a los desplazados internos por el sistema de atención a víctimas, que incluye a una gama más amplia de personas afectadas por el conflicto armado. Esta investigación se realiza en el contexto de esa transición institucional.

Bogotá es la ciudad que sufre la mayor presión demográfica por la permanente y creciente llegada de desplazados internos. Al igual que Cali, Bogotá ha incorporado las políticas de atención a desplazados, y ahora las políticas de atención a víctimas, dentro de su Plan de Desarrollo. Sin embargo, la mayor disponibilidad de recursos y un compromiso político más profundo de gobiernos de izquierda en la capital, han convertido la atención a víctimas en uno de los ejes fundamentales de la política social de Bogotá.

El intenso debate sobre la distribución de competencias entre la Nación y los municipios derivó en asignar la responsabilidad por la atención humanitaria de emergencia a las autoridades locales, con cierto apoyo económico de la Nación. Posteriormente, las políticas de estabilización en salud, educación y vivienda, tendrían una participación mucho más fuerte de la Nación. Tanto en Bogotá como en Cali, la actuación de las entidades nacionales ha sufrido graves retrasos y

suspensiones, lo que ha obligado a extender la actividad de las autoridades locales y a agotar los recursos disponibles. En ese escenario de difícil coordinación, quienes han recibido las consecuencias son las poblaciones desplazadas a las que se les han recortado sus derechos o han quedado bloqueadas en listas de espera de futuros recursos.

Se percibe que el nivel nacional no destina los suficientes recursos para garantizar el acceso a la vivienda entre la población desplazada, no tiene una política consistente de apoyo y fomento de los proyectos productivos y de vinculación laboral, ni ha definido los recursos para atender la reparación de las víctimas del desplazamiento. Tampoco está claro el panorama de la restitución de tierras y de los retornos para las víctimas del desplazamiento asentadas en Cali, todo lo cual oscurece el panorama para la administración local que dispone de pocos recursos para la estabilización socioeconómica de las víctimas, en tanto que el acceso definitivo a la vivienda, a las tierras y a la producción económica resultan fundamentales para la superación del desplazamiento.

Los cambios en las políticas nacionales han causado una mayor limitación de la respuesta nacional y local a las poblaciones desplazadas. Se espera que en el futuro, la completa implementación de las medidas pueda revertir esta tendencia.

En Bogotá y en Cali se han comenzado a realizar programas que apuntan a facilitar el retorno de poblaciones hacia sus lugares de origen, mediante la labor conjunta con la Nación y los municipios de expulsión. Estos programas puntuales pueden tener consecuencias interesantes en el futuro. Por ahora han estado limitados por la permanencia de las condiciones de inseguridad en los sitios de expulsión que impiden la sostenibilidad de los retornos.

El desplazamiento interno en Colombia y la corresponsabilidad del Estado nacional y los gobiernos locales

Colombia ha vivido una sucesión de conflictos armados por los últimos 50 años. Originados en las luchas agrarias a mediados del siglo XX, el país vivió una intensa guerra de guerrillas en las décadas de la Guerra Fría. A partir de los 1980s, se sumaron grupos paramilitares de derecha y bandas armadas de las mafias del narcotráfico al conflicto entre el Estado y varios grupos guerrilleros izquierdistas. Desde los orígenes de los conflictos armados contemporáneos en Colombia, el desplazamiento forzado de población principalmente rural, ha sido un mecanismo para ejercer control político y militar sobre zonas estratégicas así como una herramienta para el despojo de propiedades agrarias y la acumulación de la tierra en manos de grandes propietarios (Reyes, 2009).

El desplazamiento forzado en Colombia se ha convertido en una constante en términos del número de personas que salen de sus hogares al igual que la tendencia hacia la migración forzada del campo a las ciudades. Las víctimas del desplazamiento se dirigen generalmente a las capitales de los departamentos porque en los municipios, distintos a la capital, se encuentra la presencia de actores armados o la inexistencia de la atención para la población desplazada (Naranjo, 2005). La presión que ejerce el desplazamiento sobre los municipios es inmensa. La Corte Constitucional ha registrado municipios que perdieron más de la mitad de su población por efecto del desplazamiento interno. Al mismo tiempo, algunos municipios de recepción vieron un incremento de más del 20% en su población en cortos lapsos de tiempo (República de Colombia. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, 2009).

En 2011, los mayores flujos de desplazamiento forzado se concentraron en 5 de los 1.123 municipios de Colombia: Medellín (Antioquia, 14.902), Bogotá (Distrito Capital, 11.215), Amalfi (Antioquia, 5.941), Anorí (Antioquia, 5.924) y Tumaco (Nariño, 3.857) (ver gráficos 2 y 3) (CODHES, 2011).

Además del desplazamiento del campo a las ciudades y entre diversos asentamientos urbanos, en los últimos 15 años se ha presentado desplazamiento forzado dentro de las ciudades, generado por los actores del conflicto armado o a la delincuencia común. Al igual que el desplazamiento forzado general del país, el desplazamiento intraurbano es un fenómeno constante y continuo que tiene lugar con mayor intensidad en las ciudades con alta recepción de víctimas del desplazamiento. En Medellín, Bogotá, y Cali se ha registrado el desplazamiento intraurbano desde 1998 hasta el presente (Unidad de Análisis y Evaluación de Política Pública. Alcaldía de Medellín, 2011).

A mediados de 1990, con las primeras políticas que atendieron a la población desplazada, se debatió en Colombia la posibilidad de establecer campos de desplazados internos con la finalidad principal de concentrar las instituciones de atención y la protección. Sin embargo, la propuesta fue abandonada, considerando que las personas desplazadas son ciudadanos colombianos que, contrario a la situación de los refugiados o solicitantes de refugio, no tienen restricción alguna para salir o moverse dentro del territorio nacional. Por otra parte, existió el temor de que con un conflicto armado en curso, las concentraciones de desplazados constituyeran un blanco fácil para

los actores armados, tal como ha sucedido con algunos campos de refugiados en otros países del mundo (Vidal, 2008).

A pesar de que no existen institucionalmente campos de desplazados internos, las dinámicas del desplazamiento forzado espontáneamente han propiciado la creación de concentraciones de poblaciones desplazadas en zonas urbanas marginales, donde pueden encontrar espacios para establecer sus viviendas, sin embargo estos espacios tienen las peores condiciones de privación, restricción a los servicios públicos y un considerable problema de seguridad. Tales son los casos del distrito de Aguablanca en la ciudad de Cali, Ciudad Bolívar en Bogotá o las comunas populares de la ciudad de Medellín. Bajo esta consideración, el presente estudio establece una identificación entre la situación generalizada de los desplazados internos en Colombia con la de los desplazados fuera de los campos en Kenia. Para el efecto hemos seleccionado dos casos de estudio que son Bogotá, capital de la república de Colombia, y Cali, tercera ciudad más habitada del país.

Organización Institucional para los desplazados internos y las víctimas

Colombia tiene un ordenamiento territorial de república unitaria, con un régimen de descentralización en varios tipos de unidades territoriales, de las que las más importantes son los municipios y los departamentos (Estupiñán & Girón, 2005, p. 3). La constitución establece la elección popular de alcaldes y gobernadores como mecanismos de descentralización política. Adicionalmente se eligen popularmente los consejos municipales, las asambleas departamentales y las juntas administradoras locales que operan en subunidades de ciertos municipios. La autonomía de los entes territoriales ha sido interpretada como la capacidad de elegir sus propios gobernantes y de ejercer las competencias administrativas que les son reconocidas por la ley (Estupiñán & Girón, 2005, p. 8).

El ordenamiento territorial ha generado una tensión permanente entre los principios de unidad nacional y el de autonomía territorial, abriendo un amplio campo de trabajo interpretativo para la Corte Constitucional¹. Estas tensiones del ordenamiento territorial se materializan en el debate sobre las políticas de atención a la población desplazada, sobre las cuales venía operando una mutua delegación: el nivel nacional le atribuía la responsabilidad por los desplazados a los municipios, mientras que los alcaldes y gobernadores reclamaban una política nacional para los desplazados por tratarse de un efecto del conflicto armado interno (República de Colombia. Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, 2010). Al hacer el diagnóstico de la situación, la Corte Constitucional encontró que había una interpretación indebida de la autonomía de las entidades territoriales que impedía

¹ Al respecto ha afirmado la Corte Constitucional en Sentencia C-004 de 1993 “De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles no son excluyentes. Por el contrario dichas competencias, como lo señala la propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad” (Estupiñán & Girón, 2005, p. 14).

una coordinación necesaria entre la nación y los territorios. En el gobierno central se encontraron graves falencias en el Ministerio del Interior, responsable de coordinar una estrategia territorial de atención (República de Colombia. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, 2009).

Desde 1990 se viene atendiendo en Colombia lo que se denomina el “desplazamiento interno por la violencia”. En 1997 se emitió la ley 387 que organizó un sistema integral de atención para los desplazados internos con la participación proyectada de las autoridades nacionales y locales. Para mediados de los 2000, la Corte Constitucional evaluó los avances del sistema de atención estableciendo que sufría de grandes deficiencias, por lo que emprendió un proceso de seguimiento y evaluación permanentes a partir de la sentencia T-025 del 2005 y un amplio conjunto de “autos de seguimiento” emitidos periódicamente hasta el presente. La actividad de la Corte Constitucional se ha convertido en un factor definitivo en la transformación del sistema de atención debido a la apertura de espacios de participación para la población desplazada y los organismos de atención de la sociedad civil, creando herramientas de seguimiento cualitativo y especialmente cuantitativo que han permitido establecer los alcances de las políticas públicas respecto del goce efectivo de los derechos de la población desplazada (Rodríguez & Rodríguez, 2010).

Desde 2004 se registraron avances importantes en el campo de la corresponsabilidad o responsabilidad compartida entre la Nación y las unidades territoriales, respecto a la política para los desplazados internos. Por parte del legislativo se expidió la Ley 1190 de 2008 que declaró el año de promoción de los derechos de la población desplazada, donde se establecieron modificaciones importantes sobre las responsabilidades de las entidades territoriales. En el sector central, se atribuyeron responsabilidades concretas a entidades nacionales para coordinar iniciativas en los entes territoriales respecto a la población desplazada, en particular: destinación presupuestal, diseño de metas puntuales, mecanismos de evaluación de las acciones, información y participación de la población desplazada, implementación de enfoques diferenciales. La Ley 1190 estableció la distribución específica de competencias entre la Nación y los territorios: los mecanismos en que deben actuar separadamente, aquellos en que deben concurrir y aquellas situaciones en que los entes territoriales no tienen capacidad económica para cumplir con sus obligaciones y requieren la intervención subsidiaria de la Nación (República de Colombia. Congreso de la República, 2008). En 2009, la Corte Constitucional creó un mecanismo de certificación del desempeño de las entidades territoriales en materia de desplazamientos internos (República de Colombia. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, 2009).

Un proceso paralelo y muy influyente de la política sobre el desplazamiento en Colombia ha sido el desarrollo de los mecanismos de Justicia Transicional, introducidos desde 2005 en torno a los procesos de desmovilización de una parte importante de los grupos paramilitares y que adquiere mayor relevancia en el presente, con el desarrollo de negociaciones de paz entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC.

La Justicia Transicional integró a la población desplazada dentro del universo de víctimas del conflicto armado a las que deben garantizar sus derechos a la justicia, la verdad, la reparación y las garantías de no repetición. Desde 2005 coexistieron en Colombia los sistemas institucionales

de atención a la población desplazada (en funcionamiento desde 1997) y los de atención a víctimas del conflicto armado estructurados con ocasión de la mencionada desmovilización de grupos paramilitares, alrededor de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz (República de Colombia. Congreso de la República, 2005). En 2011, el Estado colombiano expidió la Ley 1448 sobre protección a las víctimas y restitución de tierras (República de Colombia. Congreso de la República, 2011), con la que se crearon una serie de instituciones permanentes destinadas a garantizar el ejercicio de los derechos de las víctimas y unos mecanismos administrativos y judiciales para restituir las propiedades rurales perdidas con motivo de acciones dentro del conflicto armado. En la misma Ley, la totalidad de las instituciones que atendían a la población desplazada, tanto en el nivel nacional como en el local, fueron integradas al sistema nacional de atención a víctimas.

El efecto práctico de esta iniciativa gubernamental es que desde 2011 se ha registrado un proceso de reorganización institucional, en el que las entidades que prestaban servicios a los desplazados se han visto sustituidas por otras nuevas, destinadas a atender las víctimas. Para efectos de este análisis debe resaltarse que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, organismo adscrito a la presidencia de la República, máximo responsable de la política para los desplazados internos, fue sustituida en el nuevo esquema por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como la entidad que encabeza el sector de inclusión social y reconciliación, al cual se encuentra adscrita, entre otras entidades la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, donde se concentra el diseño y ejecución de las políticas nacionales para los desplazados internos (República de Colombia. Departamento para la Prosperidad Social, 2013). En los niveles territoriales, departamentos y municipios, se reemplazaron los comités locales de desplazamiento por los nuevos comités locales de atención a víctimas, enfocados en un grupo mucho más amplio de personas (República de Colombia. Congreso de la República, 2011b).

La entrada en vigencia de la ley 1448 se está implementando en un contexto de mucha incertidumbre sobre el destino de las instituciones que vienen operando desde 1997 y la eficacia de la creación de las nuevas instituciones para la atención de las víctimas. Existen más cuestionamientos que respuestas en diversos aspectos, entre ellos las responsabilidades de los gobiernos locales en su implementación. De esta manera, la ley de víctimas se convierte en otro reto para las autoridades municipales en relación con la atención y reestablecimiento de los derechos de la población en situación de desplazamiento. A pesar del marco normativo y de los cambios en las dinámicas del conflicto armado en el país, el desplazamiento forzado permanece vigente (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, 2011).

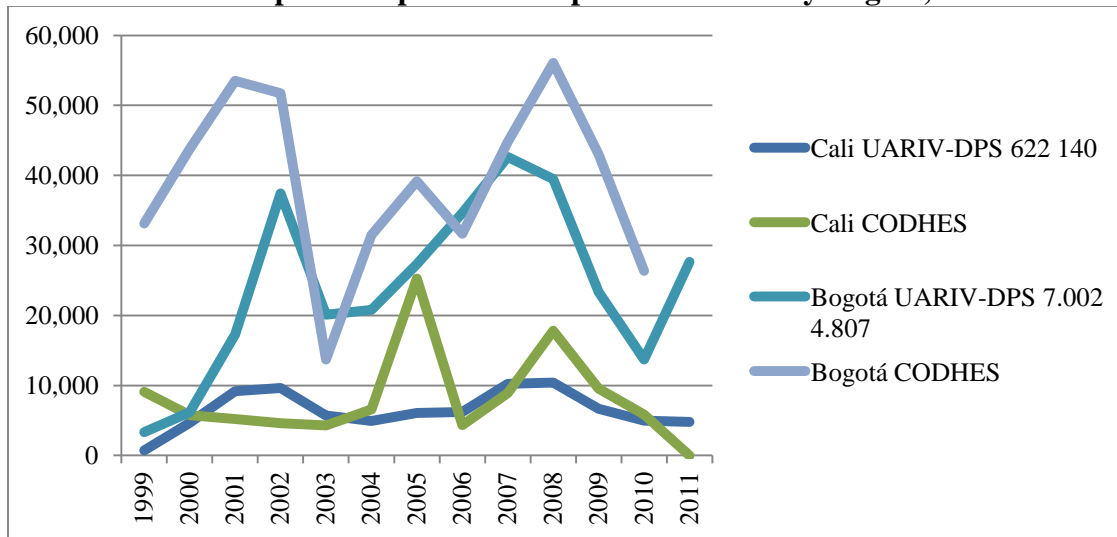
Los casos de estudio

En el presente estudio se han seleccionado dos municipios para comparar la actividad de las autoridades municipales respecto al desplazamiento interno. Se escogió a Bogotá, la capital del país y la ciudad más grande con una población estimada de 7.674.366 habitantes (República de Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2012) y el lugar de mayor recepción de desplazados internos. Por otra parte seleccionamos la ciudad de Cali, capital del departamento del Valle del Cauca, ubicada a 416 kilómetros al Sur Occidente de Bogotá, la

tercera ciudad mas habitada del país con una población estimada 2.319.684 2013 (República de Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2012) y la principal ciudad de recepción de desplazados del Sur del país.

Los datos sobre desplazamiento interno en las dos ciudades nos permiten observar el peso relativo de cada una en el conjunto del país y sus dinámicas de expulsión y recepción de migrantes forzados.

Gráfica 1: Recepción de personas desplazadas en Cali y Bogotá, 1997-2011



Fuente: UARIV-DPS procesado por (Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios OCHA)

En la gráfica 1 se pueden observar las cifras de personas desplazadas recibidas en Bogotá y Cali entre 1999 y 2011, de acuerdo con dos fuentes estadísticas: el registro único del Estado colombiano, que reflejan la población que se ha registrado como desplazada ante las autoridades (UARIV-DPS), y la principal fuente no gubernamental que es la base de datos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, que recoge fuentes contrastadas y que incluye la población desplazada no registrada ante el Estado (CODHES).

Tomando como base los datos oficiales, el índice de presión² de Cali entre 1997-2011 fue de 4% mientras que en Bogotá fue de 5%, lo que muestra que a pesar de tener cuatro veces más población que Cali, el impacto del desplazamiento en Bogotá fue superior (Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios OCHA).

² Se utiliza en Colombia un índice de presión ejercido por el desplazamiento sobre las unidades territoriales, que se calcula como una cifra porcentual que relaciona el número de desplazados internos que llega a la ciudad y el total de la población del municipio (República de Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2012).

En cuanto a las dimensiones de los eventos de desplazamiento, los datos oficiales procesados por Naciones Unidas muestran que el 1,5% del total de personas desplazadas que llegaron, fueron expulsadas en eventos de desplazamientos masivos, y que el 98,5% se desplazaron de forma familiar e individual (República de Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2012). Las personas que llegaron en eventos masivos lo hicieron principalmente en los años 2001 y 2007. En el caso de Bogotá, el 97% de la población desplazada que llegó a la ciudad fue expulsada en eventos individuales y familiares, con mayor intensidad en el 2002. Bogotá registra la mayor recepción de población desplazada de forma masiva, tanto en cifras absolutas como en proporción al total de las personas recibidas.

Tabla No.1: Número de personas desplazadas hacia Cali y Bogotá en eventos de desplazamientos masivos (más de 10 familias o 50 personas) 1997-2011

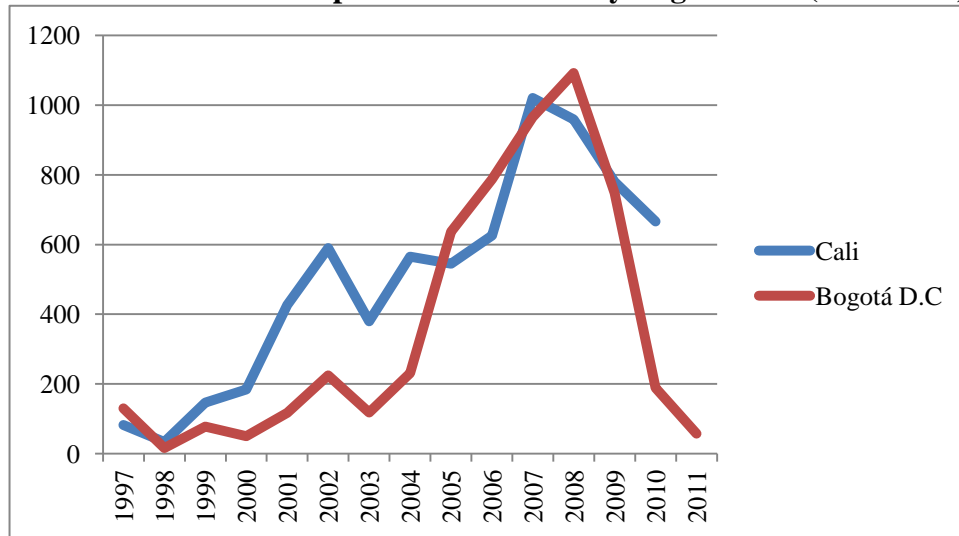
	Cali	Bogotá
Año	#	#
2000	3	113
2001	237	0
2002	0	8086
2003	0	261
2004	0	759
2005	0	164
2006	0	508
2007	964	0
2010	63	13
2011	39	15
Total	1306	9919

Fuente: UARIV-DPS procesado por (Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios OCHA)

Las dos ciudades estudiadas, además de ser zonas de recepción, son el escenario de confrontaciones entre actores del conflicto armado y de la criminalidad común, razón por la cual también son expulsoras de población desplazada hacia otras ciudades o registran fenómenos de desplazamiento intra-urbano.

Tomando como base los datos oficiales procesados por Naciones Unidas, el índice de expulsión³ de Cali entre 1997-2011 fue de 0,33 lo que indica que una (1) de cada trescientas (300) personas fue expulsada desde el municipio entre 1997 y 2011. El índice de expulsión de Bogotá en el mismo periodo fue de 0,08. Es decir, una (1) de cada mil doscientas cincuenta (1.250) personas fue desplazada en ese periodo.

Gráfica 2: Personas desplazadas desde Cali y Bogotá D.C. (1997-2011)

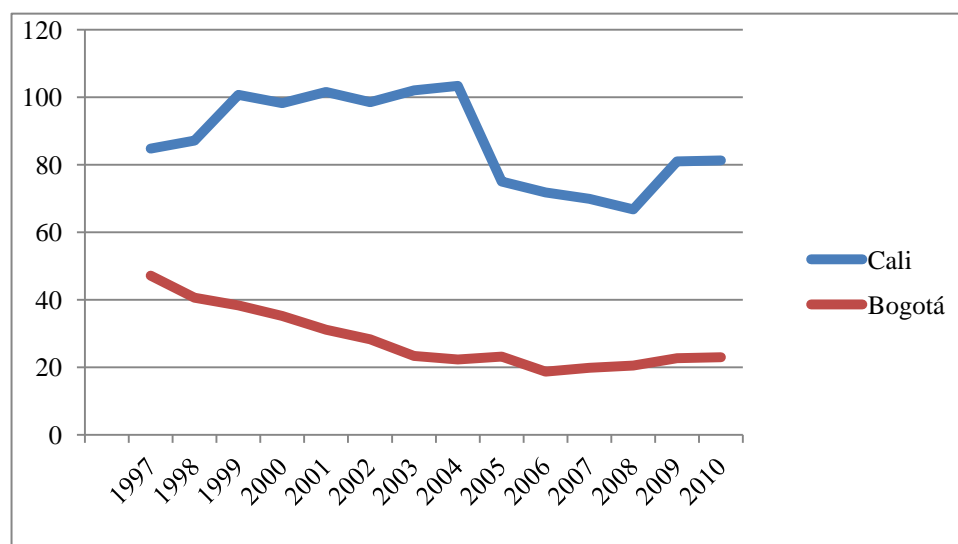


Fuente: UARIV-DPS procesado por (OCHA, 2012)

La tasa de homicidios de Cali en el período 1997-2011 fue muy superior a la de Bogotá, incluyendo el delito de desplazamiento forzado, como se puede observar en la siguiente gráfica.

³ El índice de expulsión se calcula como el porcentaje de personas que salieron forzosamente de la ciudad respecto del total de población estimada para el 2005 (República de Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2012)

Gráfica 3: Tasa de homicidios en Bogotá y Cali 1997-2010



Fuente: (Alcaldía de Cali. Departamento Administrativo de Planeación, 2010)

A continuación presentaremos los dos estudios de caso, estableciendo las particularidades de cada una de las ciudades y sus gobiernos locales, los avances, dificultades y lecciones.

El papel de los gobiernos locales frente a los desplazados internos en Bogotá D.C.

Enfoque de las autoridades municipales para atender a la población víctima del desplazamiento forzado

Bogotá D.C. abarca varios municipios integrados en un área metropolitana y constituye una unidad territorial especial, denominada Distrito Capital. Las autoridades locales de elección popular son un alcalde mayor y un consejo de la ciudad. La ciudad se encuentra subdividida en alcaldías locales, a la cabeza de las cuales está una alcalde local designado por el alcalde mayor de la ciudad y una junta administradora local elegida popularmente (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

Una parte importante de la agenda del gobierno local en Bogotá, expresada en el plan de desarrollo 2012-2016, “Bogotá Más Humana,” tiene como eje la garantía de los derechos de las víctimas que llegan a la ciudad y la aplicación de la Ley de víctimas y restitución de tierras (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012). En el desarrollo de la política nacional, los desplazados internos comenzaron a ser atendidos junto con el conjunto de víctimas del conflicto armado interno.

Los programas distritales de atención tienen como punto de partida la identificación y registro de los desplazados con el fin de caracterizar las personas y el nivel de atención que han recibido, tanto en el nivel nacional como en el local. Para ello se ha depurado una base de datos que además permite identificar las necesidades de atención diferencial para comunidades afro descendientes, pueblos indígenas, madres cabeza de familia, discapacitados, niños, niñas y

adolescentes en situación de desplazamiento (Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Gobierno, 2012).

Según las autoridades distritales, la recuperación de la ciudadanía de las víctimas del conflicto pasa por tres fases. Primero, la atención humanitaria de emergencia que incluye alimentación, elementos de aseo, hospedaje y arriendo transitorio. Segundo, la estabilización socioeconómica entendida como el acceso a la vivienda y a un ingreso familiar. Tercero, la recuperación de la memoria histórica y la reparación integral de las víctimas.

Si bien la gestión del Distrito Capital ha sido calificada como una de las más eficientes del país, en los últimos ocho años la acción de la administración estuvo orientada hacia la atención de emergencia debido a la creciente llegada de población desplazada a la ciudad, la orientación de las políticas nacionales y la falta de un componente de restablecimiento socioeconómico en la política local (Atehortúa, 2012).

La administración de Bogotá generó una nueva estrategia de acción orientada a la atención de las víctimas a través de la creación de los Centros Regionales de Atención a Víctimas, denominados “Centros Dignificar”, implementando las políticas nacionales sobre corresponsabilidad de departamentos, distritos y municipios. Estos centros reúnen la totalidad de la oferta institucional para las víctimas, tanto del nivel nacional como local retomando la experiencia de los últimos diez años cuando se desarrollaron las Unidades de Atención y Orientación (UAO) para población desplazada, dentro del sistema particular que existía hasta 2011. El objetivo es tener los Centros Dignificar en los lugares con mayor cantidad de población víctima de la violencia (Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Integración Social, 2012).

En cuanto a salud, el sistema de atención es nacional y tiene graves deficiencias de calidad y cubrimiento para el conjunto de la población. Para la población desplazada existen mecanismos especiales de acceso. De los más de 285 mil casos reportados en Bogotá, sólo la cuarta parte es atendida por el sistema general de seguridad social en salud. La atención de la población en situación de desplazamiento restante está encabezada por el distrito. De acuerdo con los testimonios de las víctimas de desplazamiento, la atención que se presta es deficiente aunque estén afiliados al Sistema de Seguridad social en Salud (Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Gobierno, 2011).

En el campo de la estabilización socioeconómica, el Distrito Capital emprendió un proceso de construcción de vivienda nueva para víctimas conectado con programas que aseguren un ingreso permanente para el núcleo familiar, de tal manera que conserven su casa y no tengan que venderla o la pierdan en procesos hipotecarios por falta de recursos para sostenerla (Atehortúa, 2012). El proceso de construcción de vivienda para la población desplazada se hace en asocio con autoridades nacionales: la nación, a través del Ministerio de Vivienda brinda un subsidio mientras que el Distrito Capital otorga un subsidio complementario y dispone de los terrenos para la construcción de la vivienda. La población víctima está participando a través de las organizaciones de víctimas y las organizaciones populares de vivienda. En desarrollo de estos proyectos se ha procurado integrar a las víctimas con los habitantes de la ciudad en zonas residenciales céntricas, para cambiar la tendencia de los últimos veinte años en que los desplazados internos se asentaron en zonas periféricas de la ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Gobierno, 2011).

Adicionalmente, el Distrito Capital ha iniciado inversiones concertadas en algunos municipios de origen de la población desplazada con el fin de facilitar el retorno. Estos programas cuentan con recursos nacionales y con el compromiso de los municipios beneficiarios de brindar la infraestructura mínima para garantizar la estabilidad de los retornos (Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Gobierno, 2011).

Finalmente, en la fase de la reparación integral de las víctimas, el Distrito Capital ha promovido la construcción del Centro de Memoria Histórica, dirigido a que la ciudadanía conozca las consecuencias del conflicto y evite la discriminación contra las víctimas del desplazamiento. Desde los Centros Dignificar, por otra parte, ofrecen servicios de acompañamiento para que las víctimas obtengan la reparación contemplada en el sistema nacional de reparaciones establecido en la ley 1448 de 2011(Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Gobierno, 2011).

OBSTÁCULOS PARA LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Son varios los obstáculos para la atención de la población desplazada en Bogotá. Dado que es la ciudad que recibe la mayor cantidad de desplazados internos en Colombia, los flujos de migración forzada por la violencia han sido constantes desde el momento en que se inició el seguimiento del fenómeno. Esta situación exige disponer de un flujo continuo de recursos financieros y técnicos para la creciente demanda de atención a la población desplazada (Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Gobierno, 2011). La alcaldía de Bogotá mantiene un diálogo permanente con las autoridades nacionales encargadas de la atención a víctimas del desplazamiento. No obstante, debido al insuficiente apoyo económico de la nación, el Distrito Capital se ve desbordado para responder con la atención para la población víctima de desplazamiento (Atehortúa, 2012).

El segundo obstáculo es la relación entre la comunidad víctima de desplazamiento y la comunidad receptora. Los sectores periféricos de la ciudad están habitados por personas desplazadas de las últimas décadas, quienes reciben la presión de los nuevos desplazados. En contextos de marginalidad y de privación de medios de subsistencia, las relaciones entre los desplazados y las comunidades de los sitios de recibo se tornan conflictivas y exacerban la discriminación social y racial presentes en la cultura del país(Vidal, Atehortúa, & Salcedo, 2011). Para superar esta situación, el Distrito Capital impulsa que los proyectos en que se involucra la población desplazada vinculen también a la población receptora. No obstante, ante esta iniciativa de la administración, algunas comunidades receptoras iniciaron protestas para impedir la ejecución de estas acciones (Vidal et al., 2011).

LAS MEJORES PRÁCTICAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN RELACIÓN CON LA ATENCIÓN PARA EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Uno de los puntos en que existe reconocimiento nacional para la política distrital de Bogotá, es en el cumplimiento de las órdenes para el establecimiento de la población en situación de desplazamiento. Los tres actores entrevistados para este informe (la población víctima de desplazamiento, la defensoría del pueblo como autoridad nacional y el nuevo gobierno distrital), coinciden en que las administraciones locales sentaron las bases para la implementación de la reparación integral de la población víctima del desplazamiento (Atehortúa, 2012).

Otro elemento que se destaca es la vinculación de población receptora con la población víctima del desplazamiento. Los desplazados afirmaron la vinculación de la población receptora que permitió comprender que la atención focalizada para las víctimas implica el mejoramiento de la calidad de vida general y no como una competencia por los recursos escasos.

El Distrito Capital junto con las autoridades de Medellín (segunda ciudad del país) vienen impulsando la asociación de ciudades con el fin de crear una mesa conjunta para tratar la atención a las víctimas. Esta iniciativa pretende que todos los municipios avancen en la implementación de sistemas de atención a desplazados como lo han hecho grandes ciudades como Medellín, Cali, y Bogotá.

En relación con la participación de la cooperación internacional para el apoyo a la aplicación de la política, las autoridades del Distrito Capital reconoce su importancia. Consideran sin embargo que podría ser mejor aprovechada si los proyectos de cooperación se integraran dentro de la planeación local.⁴

El papel de los gobiernos locales frente a los desplazados internos en Cali (Valle del Cauca)

La dinámica del desplazamiento en Cali

Desde que el desplazamiento forzado irrumpió con fuerza nuevamente en Colombia a mediados de la década de los 90, la ciudad de Cali la tercera ciudad mas habitada del país, se ha convertido en el principal epicentro receptor del flujo de desplazados provenientes del suroccidente colombiano, en especial del litoral pacifico y zonas andinas del sur del Chocó, del Valle, Cauca y Nariño, así como del eje cafetero. El flujo migratorio se ha motivado por la pobreza, los desequilibrios del desarrollo entre regiones y desastres naturales, todos estos sumados a diversos ciclos de violencia. Cali atrae a la población desplazada en cuanto es un centro político, económico, industrial, cultural y urbano de la región, conectado con el Buenaventura como principal puerto de embarque del comercio internacional del país. La población expulsada del Suroccidente colombiano ha seguido las rutas y trayectorias trazadas por lazos de compadrazgo y parentesco que fueron construyéndose entre las comunidades de origen y de destino en los barrios de Cali (Fundación Arias, 1999).

Con una población estimada en 2.269.630 habitantes para el 2010 (Alcaldía de Cali. Departamento Administrativo de Planeación, 2012), Cali habría recibido hacia Diciembre del 2011 un total de 84.925 personas según los datos oficiales sobre población desplazada (Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios OCHA) y se estiman en 100.000 el total de

⁴“Es fundamental el papel de la cooperación internacional. En este momento creemos que tienen que reorientar sus acciones hacia la convivencia y construcción de paz y ajustarse a los lineamientos de política pública de los entes territoriales y concretamente al plan de desarrollo. Las acciones que ellos emprenden son muy importantes para fortalecer lo que se viene haciendo. Lo inadecuado es que ellos lleven a cabo políticas unilaterales porque genera duplicidad y cuando salen de los territorios no hay sostenibilidad para las acciones que iniciaron”.

víctimas en la ciudad distintos a los desplazados (Salcedo, 2012b). El flujo migratorio de población desplazada desde el suroccidente colombiano hacia Cali se ha intensificado en los últimos 4 años con ocasión de la agudización de la violencia sociopolítica en departamentos como el Cauca, Nariño y Chocó, que hoy por hoy son los que registran mayor intensidad del conflicto interno armado a nivel nacional como consecuencia de la dinámica de la confrontación entre las FARC y la fuerza pública, por los esfuerzos de reclutamiento forzoso de los primeros, y por el accionar de los grupos paramilitares pos desmovilización nombrados oficialmente como Bandas Criminales Emergentes (BACRIM) principalmente en cabeza de “Los Rastrojos” (Salcedo, 2012b).

En Cali, al igual que en Bogotá y las grandes ciudades del resto del país, la población en situación de desplazamiento se asienta siguiendo patrones de dispersos poblamientos en los barrios y comunas periféricas con mayores niveles de pobreza y déficits sociales y segregación urbana. Al respecto se destacan el Distrito de Aguablanca en el oriente de la ciudad ubicado en las áreas de menor altura colindantes con el río Cauca y los ingenios azucareros con predominancia de la población afrocolombiana, y por el otro en los asentamientos de ladera cordillerana ubicados principalmente en las Comunas 20 y 18 con predominancia de población indígena y mestiza andina (Alcaldía de Cali. Departamento Administrativo de Planeación, 2012).

Si bien la población desplazada y en especial la recién llegada, registra mayores niveles de vulnerabilidad social y pobreza. Tanto la población desplazada como la receptora no presentan rasgos que las distingan claramente. Los patrones de poblamiento en concentraciones de desplazados con similares orígenes, en zonas marginales periféricas de las ciudades, en las que conviven con desplazados de décadas anteriores, se repiten tanto en Bogotá como en Cali.

La llegada de la población desplazada a la ciudad profundiza una situación de pobreza estructural que la ciudad no ha logrado superar, que se ve agravada por la llegada permanente y en crecimiento de nuevos desplazados por la intensificación del conflicto interno armado en el suroccidente colombiano. Especialmente la situación de la población negra que llega proveniente de las zonas costeras del Pacífico es grave, ya que registra tasas de analfabetismo y pobreza superiores a la de los desplazados de zonas andinas, y en ambos casos, mayores a los promedios de la población pobre receptora (Alcaldía de Cali. Departamento Administrativo de Planeación, 2012).

Los desplazados que han llegado recientemente y los que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad como madres que son la cabeza de su hogar y adultos mayores y discapacitados, presentan una elevada necesidad de protección asistencial en materia de alojamiento, alimentación, protección, registro legal, seguridad, educación y salud propia de la situación de emergencia. Junto con los desplazados de mediano y largo plazo (hasta 15 años de haber llegado) presentan elevados niveles de desempleo y subempleo y sufren problemas con sus viviendas en su calidad de arrendatarios y ocupantes informales de zonas subnormales no legalizadas denominadas como “zonas de invasión” (Salcedo, 2012b). Además los desplazados en general presentan elevados niveles de inseguridad alimentaria producto de sus escasos ingresos y alto riesgo psicosocial y de salud mental, frente a lo cual reconocen que la ciudad no cuenta con una oferta de atención suficiente que garantice a esta población la elaboración de los duelos y traumas

sufridos, la re-significación de sus proyectos de vida y el fortalecimiento de sus capacidades de resiliencia y superación colectiva y personal (Salcedo, 2012b).

Esta situación afecta las posibilidades de empoderamiento y mejoramiento de la calidad de vida de las víctimas, e incluso tienden a reproducir la violencia en ámbitos familiares y comunitarios. No obstante, se registra un mayor nivel de integración en las redes sociales locales de los desplazados de mayor antigüedad frente a los recién llegados entre los cuales prima la desorientación, la soledad y la desesperanza (Salcedo, 2012b).

Todo lo anterior se conjuga para que muchos desplazados, principalmente los jóvenes se vean envueltos en actividades criminales que terminan en ocasiones con su muerte, lesiones personales o la cárcel. Efectivamente, tanto recién llegados como los mas antiguos, se ven expuestos a situaciones de inseguridad provenientes de la violencia comunitaria que se entremezcla con mafias y aparatos organizados de poder donde los jóvenes se encuentran en una particular situación de alto riesgo por la utilización para fines del micro trafico, explotación sexual y control territorial. Igualmente, muchas mujeres desplazadas son frecuentemente víctimas de abusos sexuales por parte de los receptores como de sus propios allegados en el contexto de elevado hacinamiento en que se encuentran (Salcedo, 2012d).

Enfoque de las autoridades municipales para atender a la población víctima del desplazamiento forzado

Al igual que en Bogotá, la aplicación de la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras en el 2011 supuso la transformación institucional del sistema de atención a desplazados por el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Desplazamiento, que en el caso de la ciudad de Cali, como en el resto de municipios y distritos del país, se expresa y desarrolla en el marco de los Comités Municipales de Justicia Transicional (CJT). El CJT en Cali fue creado y es presidido por el Alcalde Municipal desde marzo de 2012 , en el que participan las entidades del gobierno nacional responsables como la Unidad de Víctimas de la Presidencia de la República (Salcedo, 2012a).

La responsabilidad de la coordinación de la atención y reparación de las víctimas del desplazamiento en la ciudad de Cali recae en el alcalde, quien ha designado a la Oficina Asesora de Paz como la responsable de la coordinación frente al desplazamiento. Esta oficina carece de estructura administrativa y burocrática propia, lo que de entrada plantea limitaciones de gestión del municipio frente a esta problemática y evidencia el bajo perfil que el gobierno local le asigna (Salcedo, 2012a).

Los funcionarios encargados fueron claros en reconocer que en la ciudad existen percepciones muy arraigadas de que el desplazamiento forzado está asociado al conflicto armado que tiene lugar por fuera del municipio y que por lo tanto, la responsabilidad económica y de gestión recaen en el gobierno nacional y las autoridades municipales expulsoras, es decir, como un problema que no les pertenece. Contrasta esta percepción con las políticas sociales de Bogotá, donde la atención a las víctimas del conflicto armado se ha integrado como eje central del Plan de Desarrollo (Salcedo, 2012a).

Se perciben avances significativos en la atención en salud, educación, obtención de registro civil, cedulação, e incluso en la prestación de algunos servicios públicos como electricidad y alcantarillado, con excepción de los nuevos asentamiento subnormales o invasiones donde existen conflictos con las comunidades que los rodean por el acceso a los servicios públicos (Salcedo, 2012b). Estas situaciones de conflicto incluso han generado episodios de incendio de los asentamientos subnormales, atribuidos a los pobladores del entorno inconformes con los asentamientos de desplazados, muchas veces recurriendo a la acción de grupos armados (Salcedo, 2012b).

En los últimos dos años la ciudad no ha recibido desplazamientos masivos, pero sí un gran flujo de desplazamientos individuales (Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios OCHA). Además reconocen graves fallas de coordinación interinstitucional entre el municipio de Cali como receptor y las alcaldías y gobernaciones de las zonas expulsoras, y el gobierno nacional, en cuanto a su deber de prevención del desplazamiento. Es notoria la ausencia de canales de comunicación que le permitan a la ciudad prever la intensificación de los flujos del desplazamiento y coordinar procesos de reubicación y retornos (Salcedo, 2012b).

CORRESPONSABILIDAD ENTRE EL MUNICIPIO DE CALI Y EL GOBIERNO NACIONAL

Para la Alcaldía, la división del trabajo y de las responsabilidades con el gobierno nacional se encuentra claramente establecida en las normas vigentes, principalmente en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Esta corresponsabilidad se viene dando de tiempo atrás en el marco del entonces Comité Municipal de Atención a Desplazados, y de la Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada de Cali, en los cuales se trabaja con las entidades del orden nacional (Salcedo, 2012a).

No obstante, desde la Alcaldía se percibe que el Gobierno Nacional no acompaña a la ciudad de forma mínima ni suficiente con recursos, asistencia técnica y coordinación interinstitucional necesarias para dar respuesta a las necesidades de la población víctima del desplazamiento, tanto en las fases de urgencia y emergencia, como en lo relacionado con las reparaciones y soluciones duraderas (Salcedo, 2012a).

En cuanto a las obligaciones del Gobierno Nacional frente a la población desplazada, sobresale la preocupación por la adecuación de los nuevos sistemas de información de la recién creada Unidad de Víctimas, que se ha traducido en el represamiento de las valoraciones de las declaraciones de las nuevas víctimas del desplazamiento, que se estiman en unas 8.000 sólo en el 2012, que al no ser procesadas por dicha entidad, las personas que las presentaron no pueden acceder a ninguna de las ayudas y servicios previstos para ellos con excepción de la atención de urgencia (Salcedo, 2012d).

En este sentido, señalan que la ausencia de nuevas inclusiones en el Registro Único de Víctimas por parte del Gobierno Nacional impacta de forma negativa la atención de urgencia que la Alcaldía Local debe prestar. Por esta razón la fase de atención de urgencia que es responsabilidad del municipio, se ha prolongando hasta la fase de emergencia, que es responsabilidad de la nación, lo que ha llevado al agotamiento de los escasos recursos que dispone la administración

municipal, reduciendo a su vez las coberturas de atención frente a los nuevos casos que llegan diariamente (Salcedo, 2012b).

Se percibe que el nivel nacional no destina los suficientes recursos para garantizar el acceso a la vivienda entre la población desplazada, no tiene una política consistente de apoyo y fomento de los proyectos productivos y de vinculación laboral, ni ha definido los recursos para atender la reparación de las víctimas del desplazamiento (Salcedo, 2012a). Tampoco está claro el panorama de la restitución de tierras y de los retornos para las víctimas del desplazamiento asentadas en Cali, todo lo cual oscurece el panorama para la administración local que dispone de pocos recursos para la estabilización socioeconómica de las víctimas, en tanto que el acceso definitivo a la vivienda, a las tierras y a la producción económica resultan fundamentales para la superación del desplazamiento (Salcedo, 2012a).

Por otro lado, en cuanto a la oferta local orientada exclusivamente a las víctimas del desplazamiento, la administración municipal cuenta con programas de acceso a la vivienda y la recuperación de la productividad que desarrolla en corresponsabilidad con el Gobierno Nacional, y en menor medida con la asistencia de USAID a través de la OIM y con la Gobernación del Valle (Salcedo, 2012a). Sin embargo programas destinados a la vivienda y a la generación de empleo son insuficientes para garantizar cobertura mínima y la sostenibilidad de las personas desplazadas (Salcedo, 2012a).

Finalmente, una de las limitantes que se expresan desde la Alcaldía para no disponer de mas recursos para la atención de las víctimas del desplazamiento en particular, y de los pobres de la ciudad en general, es el hecho que la Empresa de Servicios Públicos Municipales de Cali (EMCALI) se encuentra desde hace mas de una década intervenida por el Gobierno Nacional, lo que les ha imposibilitado la transferencia de excedentes financieros hacia programas sociales locales, como si lo puede hacer por ejemplo, la Alcaldía de Medellín con la EPM para el apoyo a programas por ejemplo de retornos intermunicipales hacia San Carlos en Antioquia (Salcedo, 2012a).

Los recursos destinados por la Alcaldía para la atención de las víctimas del desplazamiento son propios, y no han tenido transferencias a su presupuesto del nivel nacional específicas para atender a los desplazados. Además, la Alcaldía reporta al nivel nacional las acciones adelantadas, con el fin que la Unidad de Víctimas emita el correspondiente certificado de cumplimiento de la corresponsabilidad, ordenado por la Corte Constitucional y recogido en la Ley 1448 de 2011. El Gobierno Nacional cuenta con representantes con capacidad decisoria en la ciudad de Cali (Salcedo, 2012a).

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA ATENCIÓN FOCALIZADA Y GENERAL PARA LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO

Visto en retrospectiva, los funcionarios municipales reconocen como necesaria la implementación de una oferta institucional específica para la población víctima del desplazamiento a nivel de asistencia humanitaria, vivienda y proyectos productivos. Sin embargo, reconocen la necesidad de que dicha oferta se articule con las iniciativas similares que se desarrollan en los territorios de acogida de los desplazados para lograr mayores eficiencias

colectivas, impacto, sostenibilidad y en últimas posibilitar procesos de integración local de las víctimas del desplazamiento (Salcedo, 2012b). Prestan particular atención a la gestión de los programas de vivienda tanto para los desplazados como para los receptores en situación de pobreza tiene elementos comunes que son indivisibles y que deben ser gestionados en conjunto tales como la gestión del suelo (adquisición, urbanización, disposición) para el desarrollo de proyectos integrales de viviendas de interés social, donde se recomienda evitar la formación de guetos y promover la integración tanto por desplazados como por receptores (Salcedo, 2012a). Igualmente, en lo referente a la normalización de asentamientos informales donde habitan tanto desplazados como receptores, las obras de beneficio colectivo no pueden solamente tener prioridad para unos sin tomar en cuenta las necesidades de los otros, incluso por aspectos de viabilidad técnica. Al respecto señalan que no tendría sentido por ejemplo diseñar vías y redes de servicios públicos solo para la población que se encuentra dispersa entre la receptora (Salcedo, 2012b).

Por el otro lado, la Alcaldía es consciente que atender a los desplazados sin ningún tipo de acción afirmativa desde la oferta regular de servicios sociales que dispone para la población vulnerable y pobre en general, puede representar barreras de acceso y permanencia en las mismas por parte de los últimos, aunque se visualiza que en esta necesidad de diferenciación es menor entre los desplazados que llevan mas tiempo en la ciudad y que han logrado integrarse así sea de forma parcial (Salcedo, 2012a).

LA POLÍTICA PÚBLICA PARA ATENCIÓN DE VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO Y EL PAPEL DEL CONSEJO MUNICIPAL

Desde la expedición de la Ley 387 de 1997 mediante la cual el Estado colombiano reconoce la problemática del desplazamiento y se obliga formalmente a solucionarlo, hasta la actualidad, los sucesivos gobiernos municipales de han formulado Planes Integrales Únicos de Atención a la Población Desplazada, en el cual estaba incluido no solo el accionar de la Alcaldía sino también del Gobierno Nacional, de la Gobernación e incluso de otros actores como las organizaciones de desplazados. Además, en todos los planes de desarrollo municipales se ha incluido la obligación de la Alcaldía de atender a la población desplazada, no obstante se ha ido ganando en precisión en cuanto a metas e indicadores progresivamente en el tiempo. En la actualidad la atención a las víctimas del desplazamiento esta expresamente contemplada en el Plan Municipal de Desarrollo, y en estos momentos se encuentra en discusión con el Consejo Municipal la asignación anual de recursos financieros para hacer real y viable las metas trazadas en el Plan de Desarrollo (Salcedo, 2012a).

En este sentido, los Consejos Municipales han intervenido frente al desplazamiento discutiendo los articulados de los respectivos Planes de Desarrollo incluyendo los relacionados con la atención al desplazamiento, y asignando los presupuestos anuales para volverlos realidad. Pero no han tomado la iniciativa de formular por la vía de un acuerdo municipal, una política pública de atención y reparación integral de las víctimas del desplazamiento, en parte porque en este espacio institucional los concejales han sido aun mas reactivos que los Alcaldes de turno a asumir la atención a las víctimas del desplazamiento como se debería (Salcedo, 2012a).

Así mismo, teniendo en cuenta que los desplazados en Cali se han asentado en patrones de poblamiento dispersos sin conformar campos, este aspecto no ha sido incluido expresamente en

los instrumentos de políticas públicas formulados desde la administración municipal (Salcedo, 2012a).

LA REACCIÓN DE LAS COMUNIDADES RECEPTORAS AL ARRIBO DE LOS DESPLAZADOS

Los funcionarios de la Alcaldía de Cali perciben que las comunidades receptoras de los desplazados, que en su mayoría fueron migrantes y por ello también fueron recién llegados, en general no registra relaciones mayores de conflictos de tipo cultural, económico o social con estos, precisamente porque los desplazados llegan en primera instancia a los hogares de familiares y oriundos que los acogen y les brindan su solidaridad por un tiempo, en el marco de relaciones que en todo caso no están exentas de conflictos, pero circunscritos mas a una orbita de lo familiar (Salcedo, 2012a).

Se percibe que los conflictos cuando aparecen, no se originan como una oposición entre desplazados y receptores, sino alrededor de temas como el pago del arriendo entre los propietarios de las viviendas y los desplazados arrendatarios, o de temas de acceso y costos de servicios públicos (Salcedo, 2012a).

Otro escenario en el que se expresan los conflictos entre receptores y desplazados pero no motivados por esta diferenciación, se refieren a la desintegración de los hogares, cuando las mujeres al lograr mayores niveles de empoderamiento optan por elegir un nuevo compañero de la comunidad receptora con niveles de educación superiores, las trata mejor que el compañero original de las zonas rurales de donde principalmente provienen. Los jueces de paz como mecanismo no convencional de resolución de conflictos ha servido para tramitar en equidad muchos de estos conflictos (Salcedo, 2012a).

Por otro lado, el conflicto entre desplazados y receptores se expresa abiertamente en el discurso político y público de líderes comunales que plantean el derecho de los receptores a beneficiarse del presupuesto local, sobre todo cuando se discuten las prioridades de desarrollo de las diferentes comunas de la ciudad, pero esto no trasciende al ámbito barrial o comunitario (Salcedo, 2012a).

LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES RECEPTORA Y DESPLAZADA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los planes, programas y proyectos destinados expresamente a atender las víctimas del desplazamiento se consultan con los líderes de las organizaciones en los espacios institucionales para tal fin, como las mesas de trabajo. Sin embargo, se reconoce que dicha participación es mas de tipo informativo y operativo, donde los líderes de la población desplazada no tienen mayor incidencia en la definición de las políticas públicas que vienen dadas por ley y dependen de la voluntad política de los gobernantes en cuanto a la asignación de recursos y fijación de prioridades. Esta política no se consulta con los líderes y organizaciones de la población receptora. Más bien los niveles de consulta funcionan en la implementación de los proyectos, donde a los beneficiarios directos de los mismos se les brindan opciones ya pre-establecidas de elección frente, por ejemplo, a proyectos productivos cuando los beneficiarios tienen que optar por una opción productiva, o frente a proyectos de vivienda donde se definen los esquemas financieros, y la selección de los beneficiarios (Salcedo, 2012a).

Los funcionarios reconocen que las organizaciones de la población desplazada y sus líderes cuentan con elevados niveles de formación en el ejercicio de sus derechos, donde el reto principal reside en los altos grados de dispersión, fragmentación y poca representatividad de las organizaciones frente al universo de las víctimas existentes (Salcedo, 2012b).

PRINCIPALES ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL E INTERNACIONALES

La Alcaldía trabaja frecuentemente con la Iglesia Católica y la Cruz Roja Colombiana que operan proyectos municipales principalmente de atención de urgencia. Y recibe las solicitudes de atención que diversas ONG tramitan a favor de la población desplazada.

Frente a los actores de la cooperación internacional son dos los principales referentes:

Primero el Comité Internacional de la Cruz Roja que complementa la atención en urgencia que brinda la Alcaldía que se reconoce como de amplia cobertura e impacto para esta fase de la atención. Sin embargo, el CICR ha anunciado a la administración municipal su intención de cerrar la operación de atención de urgencia para Cali a partir de diciembre de 2012, bajo el supuesto que con la nueva Ley de Víctimas y Restitución de Tierras será la administración municipal la encargada de brindar la totalidad de dicha atención. En este sentido, si bien tenían pensado cerrar su operación a mediados del 2012, han hecho dos prorrogas a solicitud de la Alcaldía Local que ha argumentado inexistencia de recursos para poder asumir dicha responsabilidad. Pero el plazo de Diciembre de 2012 parece ahora si ser definitivo, razón por la cual se están gestionado con el Concejo Municipal las correspondientes apropiaciones presupuestales buscando incrementar el presupuesto (Salcedo, 2012c).

Y con los fondos de USAID operados por organismos con la OIM, CHF y FUPAD para fortalecimiento institucional, proyectos productivos y vivienda, entre otros, cuyas coberturas son percibidas como muy pequeñas, en el marco de concertaciones que se realizan con la mediación del Gobierno Nacional (Salcedo, 2012b).

LOS RETOS Y “DOLORES DE CABEZA PRINCIPALES”

Para la Alcaldía Local, la principal dificultad que argumentan es la baja disponibilidad de recursos de la administración, que ha sido intervenida en el pasado por el Gobierno Nacional, y los bajos niveles de cobertura del Gobierno Nacional para atender programas de vivienda y generación de ingresos. Igualmente, la falta de programas coordinados de retornos y prevención del desplazamiento con el Gobierno Nacional y los entes territoriales expulsores en los cuales el municipio de Cali no cuenta con recursos propios para invertir por fuera de su territorio, y lo que ha hecho se ha limitado a interpelar a la nación y los territorios expulsores a prevenir y promover los retornos (Salcedo, 2012a).

Y finalmente, tal vez el principal dolor de cabeza es la responsabilidad de atender de urgencia a las víctimas del desplazamiento, y la prolongación de esta atención debido al represamiento de los procesos de valoración de las declaraciones de los desplazados por parte de la Unidad de Víctimas del Gobierno Nacional (Salcedo, 2012b). Igualmente, el municipio registra grandes

dificultades para generar vivienda para los desplazados y para su vinculación a mercados laborales o cadenas productivas debido a los problemas estructurales que en ambos campos atraviesa la ciudad no solo con los desplazados sino con los pobres en general (Salcedo, 2012b). Lo apremiante de las responsabilidades municipales frente a la urgencia no le permite ver al municipio y sus tomadores de decisiones aspectos sustantivos como la memoria histórica, la reparación integral, las soluciones duraderas.

La diversidad de tiempos y criterios para focalizar y ejecutar los diferentes planes, programas, proyectos y acciones ha restado integralidad a las iniciativas, impidiendo acciones transformadoras que hubieran posibilitado la superación de la pobreza y de la situación de desplazamiento de los beneficiarios (Salcedo, 2012b).

El incremento de la intensidad del conflicto interno armado en el Suroccidente colombiano en el marco del proceso de paz como una estrategia de los actores para llegar fortalecidos a la mesa de negociación, amenaza con incrementar el desplazamiento hacia Cali, donde se estiman la llegada de al menos 25.000 desplazados mas en los próximos 3 años y de otras 15.000 víctimas de otros hechos criminales (Salcedo, 2012b).

LOS PRINCIPALES DESAFÍOS DE PROTECCIÓN Y DIFICULTADES PARA LA INTEGRACIÓN

Según la Alcaldía Municipal, con algunas excepciones, los líderes de la población en situación de desplazamiento como las víctimas mismas no registran situaciones de inseguridad en Cali asociadas a los motivos del desplazamiento. Cuando esto ha ocurrido, se ha tramitado ante la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior las respectivas acciones de protección (Salcedo, 2012b). En este sentido, el grueso de la población y sus líderes atraviesan situaciones de inseguridad que viven toda la población de los barrios periféricos originados por factores de inseguridad ciudadana como las redes de tráfico de drogas, mafias y pandillas, sobre lo cual no existe una política de seguridad ciudadana diferencial para los desplazados, sino que es general para los barrios mas críticos, y para los jóvenes en alto riesgo en general, sin diferenciar si son o no desplazados (Salcedo, 2012b).

Incluso, los proyectos de vivienda emblemáticos de la Alcaldía de Cali donde han integrado cerca de 600 familias en los proyectos de vivienda de interés social nueva conocidos como Potrero Grande y Barrio-Taller, se han visto afectados por la situación de inseguridad de las familias que se ven amenazadas por la violencia comunitaria local, generando incluso nuevos desplazamientos de algunos de estos (Salcedo, 2012c).

En este mismo sentido, los principales retos para la integración local son las dificultades que tiene la población desplazada para integrarse a una economía urbana que estructuralmente no ha logrado integrar productivamente de forma adecuada a la mayoría de la población de la ciudad que pertenece a sectores populares, lo que se agrava porque los perfiles que esta demanda no concuerdan con los de las víctimas que son principalmente de origen rural, que registran bajos niveles de escolaridad y perdida de capitales económicos suficientes que les permitan reiniciar su vida productiva en lo urbano (Salcedo, 2012a). La falta de recursos conlleva a su vez riesgos de seguridad alimentaria, imposibilita el acceso y sostenibilidad de las viviendas, los hace

vulnerables a la vinculación a redes y actividades criminales, mediante las cuales se da una integración por la vía de la ilegalidad, a los ámbitos locales (Salcedo, 2012a).

MEJORES PRÁCTICAS APRENDIDAS DEL PASADO EN EL TRABAJO CON POBLACIÓN DESPLAZADA

Una de las mejores prácticas que se han aprendido tanto de experiencias del pasado como de otras actuales es el decisivo papel que juega el sector empresarial en la estabilización duradera de las víctimas del desplazamiento. En el 2002, en el marco del proyecto “Alianzas Estratégicas Regionales” que en su momento promovió el gobierno nacional con recursos de donación del Gobierno Japonés administrados por el Banco Mundial, se propició el involucramiento activo del empresariado en las soluciones en participación con la Alcaldía Local. Por un lado, la Alcaldía Local incorporó personas desplazadas en la planta de contratistas y proveedores. Al mismo tiempo, sectores productivos como los impresores, los textiles, y los recicladores, los servicios ambientales, entre otros, articularon a sus cadenas productivas y mercados laborales a los desplazados. El papel del Gobierno Nacional fue el de financiar la capacitación técnica, contable y psicosocial de las víctimas, y dotarlos del capital semilla y de trabajo para las actividades productivas definidas. Además la OIM, FUPAD, CHF y Visión Mundial participaron en una cofinanciación de las capacitaciones, el capital semilla y de trabajo (Alcaldía de Cali. Departamento Administrativo de Planeación, 2010; Fundación Arias, 1999).

El principal incentivo para el involucramiento del sector privado fue la atención a sus necesidades específicas de mano de obra o proveedurías, la visibilidad social que se les prometió, y la creación de un sello social a sus productos acreditado por las autoridades competentes para promover su consumo de sus productos en mercados internos e internacionales (Alcaldía de Cali. Departamento Administrativo de Planeación, 2010).

Similarmente, en la actualidad el Valle del Cauca sobresale en el nivel nacional por el modelo de integración económica de desvinculados y desmovilizados en cabeza de la Alta Consejería para la Reintegración, que ha sido altamente valorado por los funcionarios de la Alcaldía, y se piensa que podría hacerse lo mismo pero esta vez para las víctimas.

Igualmente, se piensa que los actores internacionales pueden apoyar a las autoridades locales con asistencia técnica para el fortalecimiento institucional, pero principalmente, con recursos económicos para los proyectos productivos, de vivienda y de retornos.

INCENTIVOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA ATENDER A LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO

En el caso de Cali, el principal incentivo para atender a la población desplazada desde el Gobierno local son las posibles sanciones, que se exponen los funcionarios para evadir las responsabilidades legales que tienen frente a esta población, incluyendo las sanciones disciplinarias por parte de la Corte Constitucional en el marco del proceso de la sentencia T-025 de 2004, de los organismos de control, y de las herramientas de seguimiento que la Ley 1448 de 2011 como la misma Corte Constitucional otorgaron al Gobierno Nacional en cabeza de la Unidad de Víctimas, de emitir una especie de certificado de cumplimiento de las autoridades territoriales, y de las demás entidades del sistema.

Conclusiones

El estudio comparado que hemos realizado sobre el rol de las autoridades locales en Bogotá D.C. y Santiago de Cali, nos obliga a concluir la trascendental importancia que tienen tales autoridades en la garantía de los derechos de la población desplazada y la ejecución de las políticas de protección.

El manejo de los conflictos armados y sus efectos, al igual que la responsabilidad internacional por las obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, son responsabilidad de las autoridades nacionales. Sin embargo, las políticas nacionales y su relación con las poblaciones específicas se materializan en el ámbito local, donde media la actividad fundamental de sus autoridades.

En Colombia se ha desarrollado una larga actividad para el diseño, ejecución, vigilancia y evaluación de una política nacional para los desplazados internos que contemporáneamente se ha transformado en una política transicional de atención a víctimas. Dentro de esas políticas de atención a víctimas-desplazados, se ha manifestado la tensión constitucional entre un gobierno unitario y las autonomías administrativas y políticas que la ley le atribuye a las unidades territoriales, principalmente a los municipios y departamentos.

La relación entre la nación y las unidades territoriales son mediadas por una distribución de funciones y unos mecanismos de complementariedad que permiten que, en los casos de escasez, la Nación auxilie a los municipios en el cumplimiento de sus obligaciones. A pesar de que el Estado se ha ocupado de tratar de ordenar estas relaciones a través del derecho, el estudio muestra que esta relación sigue siendo conflictiva en Bogotá y en Cali. En primer término, por la permanencia del conflicto que hace que los flujos de los desplazados internos tiendan a mantenerse y, en algunos casos, a crecer. La Nación y los municipios siempre están sometidos a la presión por nuevos recursos y acciones destinados a las víctimas del conflicto por lo que los recursos escasos, se tornan completamente insuficiente. Bajo condiciones de privación de recursos para ofrecer respuestas adecuadas, la Nación y los municipios tratan de eludir su responsabilidad en perjuicio del otro.

El volumen de las migraciones forzadas y la solidez económica de las unidades territoriales son variables definitivas que afectan el rol de las autoridades locales. En el caso de Bogotá, por tratarse de la capital del país y por ser una ciudad más grande, cuenta con cierta capacidad de maniobra económica y administrativa, y con ello, una mayor capacidad de respuesta. En el caso de Cali, a pesar de ser una ciudad importante, está muy impactada por el permanente flujo de migrantes forzados, que ejercen presión sobre unas finanzas públicas menos robustas, que además sufren de muchos problemas de gestión y corrupción en los últimos años. Bajo estas condiciones, la respuesta de las autoridades es mucho más precaria y dependiente del auxilio de las autoridades nacionales.

Otra variable que apareció en los estudios, es la política. Los gobiernos locales de Bogotá en la última década han mantenido una orientación social demócrata, mucho más permeable a la incorporación de las políticas de protección de víctimas dentro de la agenda pública. No se trata sólo de la inclusión formal de la atención a los desplazados en los planes de desarrollo, lo cual ha

ocurrido tanto en Cali como en Bogotá, sino de la posibilidad de convertir el tema en una prioridad del ordenamiento social urbano.

En materia del contenido de las políticas, en las dos ciudades estudiadas se concentró en la atención humanitaria de emergencia, que atiende las necesidades de alimentación, habitación temporal, vestido. En los dos casos se encontraron mayores dificultades para transitar hacia las políticas de estabilización, justamente las que requieren mayor apoyo nacional, como las de vivienda y generación de ingresos permanentes. Ese tránsito es mucho más difícil en las ciudades más pequeñas.

En cuanto a las políticas de estabilización de largo plazo, hay un gran vacío a nivel nacional y local. Se registraron algunos intentos tanto en Bogotá como en Cali para realizar alianzas con antiguos municipios de expulsión, para hacer planes conjuntos de retorno. Sin embargo estas medidas no han sido posibles por la permanencia del conflicto armado. No hay una tendencia a los retornos a los lugares de origen de los desplazados, sino todo lo contrario una tendencia al reasentamiento urbano y con ello, a la urbanización del desplazamiento.

Correlativamente, cabe mencionar las observaciones de las autoridades locales, tanto en Bogotá como en Cali, quienes manifestaron la incapacidad que tienen las municipalidades y los departamentos para hacer frente, con sus propios recursos, a estos procesos de rápida e intensiva urbanización de la migración forzada.

En las ciudades de recepción como Bogotá y Cali, se han consolidado fenómenos de violencia urbana que generan nuevos desplazamientos dentro de las ciudades, producidos por los actores del conflicto armado y por grupos de criminalidad organizada. El futuro de todas las políticas para atender a las víctimas y superar el conflicto armado tendrá que concentrarse en las ciudades y en la intervención coordinada de las autoridades locales y nacionales.

Una de las problemas que aparece nuevamente es el de la participación de la creciente población desplazada en las decisiones públicas de las ciudades. No es un proceso sencillo, debido a que la comunidad desplazada sufre de múltiples fragmentaciones comenzando por la temporal, que separa a nuevos desplazados de residentes (frecuentemente antiguos desplazados). También se ven afectados por la separación por los actores que generaron el desplazamiento, además de las tradicionales divisiones de la sociedad colombiana que generan discriminaciones por raza, género, edad, clase social etc. Resulta entonces muy difícil cohesionar actores colectivos que participen de manera efectiva en el gobierno local. Y cuando lo han logrado, han sido amenazados y perseguidos por los actores del conflicto que actúan en los ámbitos urbanos.

La participación de la sociedad civil y de la comunidad internacional ha resultado fundamental para subsanar las enormes deficiencias estatales en la atención a las poblaciones desplazadas. Contrario a la proyectada reducción de la intervención, organizaciones como la Iglesia y el Comité Internacional de la Cruz Roja, han tenido que mantener, e incluso aumentar sus programas de atención. La prolongación y transformación de la violencia en Colombia, no contribuye a la superación de los desplazamientos.

Dos problemas centrales de investigación para el futuro emergen de este estudio comparado. En primer término, es necesario seguir evaluando el resultado de la transformación local y global de las políticas de atención a los desplazados internos que vienen siendo reemplazadas por políticas de justicia transicional de atención a víctimas en un marco de derechos a la verdad, justicia y reparación. Todavía es muy temprano para hacerse un juicio sobre el particular entre todas las dificultades que han surgido por el reemplazo de las antiguas políticas y la implementación de las nuevas.

Finalmente, está por verse el impacto que negociación de paz con las guerrillas pueda tener sobre el desplazamiento urbanizado. Tanto en Bogotá como en Cali quedan muchas preguntas sobre la influencia que podrán tener una desmovilización guerrillera en el ámbito de las ciudades, considerando que las operaciones de las guerrillas son fundamentalmente rurales, con unas cuantas células urbanas. Es posible que bajo estas condiciones, la migración forzada y el desplazamiento intra-urbano se mantenga y siga creciendo y obedeciendo a las dinámicas de otros factores de violencia con gran impacto en las ciudades.

Bibliografía

Alcaldía de Cali. Departamento Administrativo de Planeación. (2012). Alcaldía de Cali, 2012, http://planeacion.cali.gov.co/Publicaciones/Cali_en_Cifras/Caliencifras2010.pdf

Alcaldía de Cali. Departamento Administrativo de Planeación. (2010). Alcaldía de Cali Retrieved 7 de octubre de 2012, http://planeacion.cali.gov.co/Publicaciones/Cali_en_Cifras/Caliencifras2010.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). Bogotá Humana. Plan de Desarrollo de Bogotá 2012-2016. Bogotá D.C.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Gobierno. (2011). Informe población en situación de desplazamiento. cuarto trimestre de 2010. Bogotá D.C.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Integración Social. (2012). Proyecto 756: dignificación y reparación de las víctimas.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Gobierno. (2012). Informe población en situación de desplazamiento. Primer semestre consolidado enero a junio de 2012. Directiva 013 de 2008. Bogotá.

Atehortúa, C. (2012). [Entrevista Personal en la Alta Consejería para la Paz de la Alcaldía Mayor de Bogotá].

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES. (2011). CODHES Informa: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES.

Estupiñán, L., & Girón, E. (2005). El modelo de descentralización territorial en la Constitución Colombiana de 1991 a la luz de la jurisprudencia constitucional. *Revista Del Foro Constitucional Iberoamericano*, 1, 1 - 37.

Fundación Arias. (1999). *Hacia la construcción de un modelo para el tratamiento integral e integrador del desplazamiento forzoso hacia Cali y el Suroccidente Colombiano*. Cali.

Naranjo, G. (2005). Ciudades, desplazamiento forzado y reasentamiento involuntario. Estudio de caso: Medellín 1994-2002. In M. Bello & M. Villa (Eds.), *El desplazamiento en Colombia. Regiones, ciudades y políticas públicas*. Medellín: REDIF-ACNUR.

Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios OCHA. Sistema Integrado para la Información Humanitaria en Colombia, http://sidih.colombiassh.org/sissh/index.php?m_e=home

República de Colombia. Congreso de la República. (2005). Ley 975 de 2005 (Julio 25) Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.

República de Colombia. Congreso de la República. (2008). Ley 1190 de 2008 (abril 30). Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones.

República de Colombia. Congreso de la República. (2011a). Ley 1448 de 2011 (junio 10) Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

República de Colombia. Congreso de la República. (2011b). Ley 1448 de 2011. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.”

República de Colombia. Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento. (2010). Auto 383 de 2010. Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento. M.P. L. Vargas.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional. (2009). Auto 007 de 2009. M.P. M. Cepeda.

República de Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2012). Bogotá D.C., http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0CHQQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.dane.gov.co%2Ffiles%2Finvestigaciones%2Fcondiciones_vida%2Fecvb%2F1.xls&ei=qkkwUO-EC9C26QHAj4CoBw&usg=AFQjCNF_xqgE2ujGO3nv88NMWCDMn1QUrQ&sig2=xsxQZSVG77ah

República de Colombia. Departamento para la Prosperidad Social. (2013). Departamento para la Prosperidad Social, 2013, <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=820>

Reyes, A. (2009). Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia. Bogotá D.C.: Norma.

Rodríguez, C. s., & Rodríguez, D. (2010). Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Salcedo, J. (2012a). Entrevista a funcionarios de la Alcaldía de Cali sobre la dinámica y respuestas al desplazamiento en la ciudad. Cali.

Salcedo, J. (2012b). Entrevista a funcionarios de la Personería de Cali.

Salcedo, J. (2012c). Entrevista al delegado del Comité Internacional de la Cruz Roja CICR en Cali. Cali.

Salcedo, J. (2012d). Entrevista líderes de la Asociación de Afrocolombianos Desplazados AFRODES. Cali.

Unidad de Análisis y Evaluación de Política Pública. Alcaldía de Medellín. (2011). Desplazamiento forzado intraurbano: posibles continuidades y discontinuidades. Medellín.

Vidal, R. (2008). Derecho Global y Desplazamiento Interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo en Colombia. . Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.

Vidal, R., Atehortúa, C., & Salcedo, J. (2011). Efectos del desplazamiento interno en las comunidades de las zonas de recepción. Estudio de caso Bogotá Colombia, en las localidades de Suba y Ciudad Bolívar.



Proyecto de Brookings – LSE
sobre Desplazamiento Interno

1775 Massachusetts Avenue, NW
Washington, DC 20036
USA
Tel: +1 (202) 797-2477
Fax: +1 (202) 797-2970
Email: idp@brookings.edu
Web: www.brookings.edu/idp